

影响人权条约国家间指控机制实施效果的因素

古祖雪 柳 磊

【摘 要】 国家间指控机制是国际人权条约的四种国际实施机制之一,在实践中该机制运作的效果并不理想。之所以如此,除了国际政治面向的若干原因之外,更有着深层次的法理根源:在微观层面,它是国际法实施机制的相互原则与国际人权条约的非对应性特征之间内在矛盾的直接反映;在宏观层面,它是现代国际法体系中共存国际法与人权国际法之间结构性冲突的必然结果。建构主义国际关系理论为克服指控机制的实施困境提供了有益启示。

【关键词】 国际人权条约 指控机制 国际关系 国际法

一、问题的提出

国家间指控机制(inter-state complaint,以下简称指控机制)是国际人权条约的一种国际实施机制,它是指依据条约的规定,缔约国有权向条约机构(一般是依据条约设立的委员会或人权法院)提出对其他缔约国未履行条约义务(即在该国管辖范围内发生侵犯人权的事项)的指控。迄今为止,规定了指控机制的全球性和区域性人权条约共有六个,其中,《保护人权和基本自由的欧洲公约》(第 33 条)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(第 11 条)、《非洲人权和民族权宪章》(第 47、48、49 条)所规定的指控机制是强制性的,可以直接适用于各条约的缔约国;而《公民权利和政治权利国际公约》(第 41 条)、《美洲人权公约》(第 45 条)及《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(第 21 条)所规定的指控机制是任择性的,仅当缔约国明确承认和接受相关机构具有管辖权时方可适用。

然而,上述六条约所建立起的指控机制之中有五个(《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《美洲人权公约》、《非洲人权和民族权宪章》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》)至今尚无一例实践。至于《欧洲人权公约》,虽然欧洲人权委员会和欧洲人权法院曾经受理过缔约国间的指控,但是控诉的数量也很少。有学者甚至认为:“《公民权利和政治权利国际公约》规定的国家间指控机制迄今尚未被启动过,并且,也不能期望将来会有改变。其他国际人权公约规定的国家间指控机制的情况也是如此。”^[1]总体看来,指控机制无论作为全球性人权条约监督实施机制还是作为

作者简介:古祖雪,厦门大学法学院教授,法学博士,博士生导师;

柳磊,厦门大学法学院国际法学博士研究生。

区域性人权条约监督实施机制,在实际运作中都不成功,其个中原委值得深入思考。本文尝试从“国际问题研究的前沿切入点”,即国际关系理论和国际法理论相结合的视角对该问题做出跨学科的研究和解析。^[2]

二、影响指控机制实施效果的政治因素

在探究指控机制实施不力的真正原因时,至少要追问以下两个问题:一、各缔约国在国际人权事务上有无争议;二、如果存在争议的话,为什么各国对指控机制不抱有积极态度、不投入参与热情。

就第一个问题而言,回答应该是肯定的。如果说在第二次世界大战之前,人权问题上仍被视作纯属国内管辖的事项,一国对他国人权问题的异议似无必要且有不法之嫌的话;那么二战后,随着《联合国宪章》和《世界人权宣言》的制定,人权问题已全方位渗入国际政治之中,成为国际关系的重要领域:一方面,以人权交流、人权对话和人权合作为内容的国际人权事业开展的轰轰烈烈,大量人权条约的缔结、人权国际组织的建立便是明证;另一方面,人权问题也成为国际舞台上的斗争焦点,各式各样的人权外交风起云涌,各国在人权问题上的争执屡见不鲜。

人权争端与传统的国家间争端有所不同,其内容并非是与争执双方或各方都直接相关的事项,而针对的是国家实施人权保护的单方行为。因此人权争端往往表现为一国对他国人权状况的不认同、指摘、批评甚至谴责。但是无论如何,在国际关系理论的观照下,人权争端在本质上仍然属于国家间的互动行为。

毫无疑问,指控机制为人权领域的国家间互动创造了一个法制化的平台。但是如此用心良苦的制度设计反而遭到了普遍冷落,原因何在呢?这就是要回答第二个问题了。鉴于在国际关系中,国家利益是驱动国家互动的最基本要素。^[3]因此,本文便在国家利益理论的基本框架下展开对该问题的分析。

(一)缔约国缺乏启动指控机制的利益内驱力

“国家利益”一词有着一张普罗透斯式的脸,变幻莫测而又捉摸不定。尽管如此,在对国家利益进行研究时采取层次分析的方法还是得到了国际关系理论界和实务界的普遍认可,国家利益具有不同层次的观点还是得到了普遍的认同。比如,美国国家利益委员会于1996年和2000年两次发表了《美国国家利益》的研究报告。这两份报告都将美国的国家利益界定为根本利益(生死攸关的利益)、极端重要的利益、重要利益和次要利益四个层次。再如,中国著名国际关系学者阎学通在《中国国家利益分析》一书中提出,依照利益的重要性,国家利益可以分为生存利益、重要利益、主要利益和边际利益;而根据国家利益的重要性和紧迫性,国家利益的基本次序是民族生存、政治承认、经济利益、主导地位和世界贡献。^[4]在《美国国家利益》研究报告中,反对外国侵犯人权的行为被归于美国的第三层次国家利益;在阎

[1] 朱晓青、柳华文:《〈公民权利和政治权利国际公约〉及其实施机制》,中国社会科学出版社2003年版,第116页。

[2] 王逸舟:《重塑国际政治与国际法的关系——国际问题研究的一个前沿切入点》,载《中国社会科学》2007年第2期,第132-134页。

[3] 李少军:《论国家利益》,载《世界经济与政治》2003年第1期,第4页。

[4] 阎学通:《中国国家利益分析》,天津人民出版社1996年版,第24、67页。

学通先生的层次划分中,在世界范围内维护人权应当归属于世界贡献这一层次,也即最低一层次的国家利益。可见,在上述层次分析框架中,对他国人权问题的干预普遍被归属于较低层次的国家利益。就本文所讨论的人权条约指控机制而言,这意味着即使某缔约国启动针对他国的指控,这种指控带给该国的利益也很微小。因此,从国家利益的角度来看,缔约国显然缺乏启动指控机制的强大的利益内驱力。

著名国际关系学者约瑟夫·奈认为,一国的人权对外政策往往会受到其他于国家利益而言更为紧要的因素的影响而扭曲变形。比如,在冷战期间,为了制衡苏联的需要,美国要容忍当时的韩国对人权的侵犯。当前美国对沙特阿拉伯的政策也同样如此。那么在什么样的情况下,一个国家会重视其在人权问题上的利益呢?对此,约瑟夫·奈明确指出,除非一国的人道主义利益因其他更为重要的国家利益的存在而得以强化的情况下,否则一国不会采取实实在在的人权干预行动。在海湾战争中,美国不仅关注对科威特的入侵,而且关注能源问题;在前南斯拉夫(波斯尼亚和科索沃),美国既有人道主义利益,又有对欧洲盟国和北约的战略考虑。^[5]

约瑟夫·奈的解释可谓“一语道破天机”,揭露了所谓“人道主义干涉”的实质。这一论断也可以在人权条约指控机制确立以来屈指可数的几个案例中得到确证。据统计,从1953年《欧洲人权公约》生效到1990年的40年间,欧洲人权委员会只受理了18件缔约国间指控的案件,分别是:1956和1957年,希腊两次指控英国;1960年,奥地利一次指控意大利;1967和1970年丹麦、挪威、瑞典和荷兰等国五次指控希腊;1971和1972年爱尔兰两次指控英国;1974、1975、1977年,塞浦路斯三次指控土耳其;1982年,法国、荷兰、丹麦、瑞典和挪威等国五次指控土耳其。^[6]对上述案件的背景加以考察便可发现,这些案件没有一起是单纯地对某一缔约国侵犯其本国国民人权的指控。所有的指控都是在基于其他重大国家利益的考量下,在一定的政治动机的驱动下提出的。比如,在法国、瑞典、丹麦、挪威和荷兰对希腊和土耳其的指控中,除了人道主义的考虑之外,恐怕更主要的是因为被指控国希腊和土耳其国内所发生的侵犯人权的事件同时影响到了上述几个国家国民的利益。也就是说,这几个国家实际上是通过启动缔约国间的指控机制来实现对其海外国民的外交保护。再如,希腊、爱尔兰和塞浦路斯之所以分别提出对英国和土耳其的指控,明显是因为英国和土耳其推行的某些国家政策影响到了希腊、爱尔兰和塞浦路斯的国家战略,触及了它们各国重大的安全利益、政治利益、军事利益乃至民族利益。正如著名国际人权法专家诺瓦克所说,这些案件的大多数“都是以一种政治冲突为基础的,国家提交申诉、将案件交给一个国际权威机构,是为了政治动机或者是为了行使所谓的‘外交保护’(为声称受到违反公约行为影响的人进行)”。^[7]由此可见,真正影响人权条约指控机制实施效果的因素绝非微弱而又飘忽不定的人道主义价值和利益,而是各国国家实力的对抗以及国家真实利益的争夺。在缺乏强大国家利益驱动的情形下,任何国家都不会积极主动地启动指控机制。

[5] Joseph S. Nye, Jr., Redefining the National Interest, Foreign Affairs, July/August 1999, pp.27, 31, 32.

[6] 朱峰:《人权与国际关系》,北京大学出版社2000年版,第402页。

[7] [奥]曼弗雷德·诺瓦克:《民权公约评注:联合国〈公民权利和政治权利国际公约〉》,毕小青、孙世彦等译,生活·读书·新知三联书店2003年版,第576页。

(二)指控机制中的国家间互动与博弈

20 世纪 50 年代以来,研究给定条件下两方及多方行为者理性决策和互动过程的博弈论被西方学者广泛地引入国际关系的研究之中。人权条约指控机制中的国家间互动关系也可以借鉴博弈论的方法来加以研究。

首先,就纯粹人权问题上的国家间互动而言,如果不考虑或不必要考虑一国指责另一国所需付出的代价或者说成本的话,则国家会更倾向于关注其相对收益。也就是说国家之间会比较谁损失更大,而不是谁获益更多。这样一来,任何两个国家之间的博弈模式就可以用图一来描述。

| | | B 国 | |
|-----|-------------|--|--|
| | | b1(指责 A 国) | b2(不指责 A 国) |
| A 国 | a1(指责 B 国) | a1b1 A 国指责 B 国(B:损失) B 国指责 A 国(A:损失) | a1b2 A 国指责 B 国(B:损失) B 国不指责 A 国(A:0) |
| | a2(不指责 B 国) | a2b1 A 国不指责 B 国(B:0) B 国指责 A 国(A:损失) | a2b2 A 国不指责 B 国(B:0) B 国不指责 A 国(A:0) |

(图一)

在这种情况下,A 国指责 B 国,就意味着即使 A 国不获益而 B 国也要受损,反之亦然。显然,对 A 国来说,a1b2 是最佳选择,即 A 国不受损,B 国受损;对 B 国来说,a2b1 是最佳选择,即 B 国不受损,A 国受损。但是双方都不能确保对方一定不指责自己。尽管对于双方来说,a2b2 是最好的选择,但基于相互之间的不信任,两国也不会冒险走向 a2b2 这一策略。最终,A、B 两国权衡的结果必然是对双方都不利的 a1b1 策略——即相互指责。这种博弈就属于典型的“囚徒困境”博弈,而且是一种负和博弈和非合作博弈。各国在一般的国际政治论坛上所推行的人权外交政策就是这种博弈的结果。比如,在从前的联合国人权委员会中,各国(尤其是发达国家与发展中国家之间)就极尽指责之能事,实行长期对抗的人权政策。当然,博弈论的研究表明,当多次重复博弈之后,参与者合作的可能性会增大。因为,一方面参与者可以通过观察博弈过程了解对方所采取的策略从而得到某种信息;另一方面,在重复博弈后,参与各方将更多地关注博弈的总体效果或平均收益,而不是某一次博弈的结果或收益。^[8]2006 年联合国成立人权理事会取代不断遭到批评的人权委员会。同时,各国普遍认同中国政府所提出的主张:反对将人权概念政治化、在人权问题上搞政治对抗,国际社会维护和促进人权的唯一正确途径是对话和合作。这一现象,从博弈论角度来看,应当就是各国多次重复博弈之后的理性选择。

其次,再来看人权条约指控机制中国家间的互动博弈过程。在该机制中国家间博弈模式的约束条件发生了变化。如果说在人权领域的一般性政治场合,国家间指责不必考虑或者说几乎不存在指责成本或指责代价的话,那么在指控机制这一准司法程序中,指控成本问题就凸现出来了。所谓的指控成本至少表现在三个方面:第一,一国对他国的指控会严重地破坏两国间的外交关系。“指责”与“指控”两词虽然只是一字之差,但内涵却有天壤之别。“指责”充其量只会对被指责的国家构成道义上和舆论上的压力;而“指控”则会引发一系列的法律后果。第二,一国提出对他国的指控会引发进行必要调查取证工作所需的大量人力、财力成本。一国对他国人权状况的“指责”往往是笼统和空泛的,甚至会有信口雌黄和空穴

[8] 倪世雄:《当代西方国际关系理论》,复旦大学出版社 2006 年版,第 309 页。

来风的可能。而进入准司法程序的“指控”必须辅之以确凿的证据支持,否则必将是“搬起石头砸自己的脚”。第三,一国提出对他国的指控后,就所涉人权事项而言,双方会在一定程度上失去控制力。这一点也正是许多国家尤其是大国不愿意接受指控机制的强制管辖权的原因所在。人权争执进入指控机制后就变成了一个纯粹的法律问题,指控国和被指控国完全成了“听候审判的当事人”,自己的命运难由自己定夺,而必须服从有关机构的裁决。这显然不同于在“指责”中,指责者永远都是“人权卫士”或“人权警察”。同时,这也让缔约国失去了在政治场合以人权问题施加压力,推行人权外交政策的主动权,不利于缔约国其他利益考量的实现。

可以想见,在提出指控需付出如此大成本或代价的情况下,国家自然会更加关注其绝对收益。也就是说,国家将首先衡量自己的成本与收益,而不是在自己和别国之间作比较。

然而,提出指控的成本是远远大于其收益的。因为指控的成本是实实在在的,而所谓的“收益”与指控国基本上没有任何实质性的关联,只不过是别国的受损而已。在这种情况下,一国无论是提出指控还是受到指控,其绝对收益都受到了损害。而且当一国提出对别国指控时,其所需付出的成本甚至比别国受到的损失还要大。应当说这是一种“损人更损己”的行为。图二可以描述此种情况下两国之间的博弈过程:

| | | B国 | |
|----|-------------|--|---|
| | | b1(指控 A 国) | b2(不指控 A 国) |
| A国 | a1(指控 B 国) | a1b1 A 国指控 B 国(A:成本+损失) B 国指控 A 国(B:成本+损失) | a1b2 A 国指控 B 国(A:成本) B 国不指控 A 国(B:损失) |
| | a2(不指控 B 国) | a2b1 A 国不指控 B 国(A:损失) B 国指控 A 国(B:成本) | a2b2 A 国不指控 B 国(B:0) B 国不指控 A 国(A:0) |

(图二)

在上述博弈过程中,无论对 A 国和 B 国还是 A 国或 B 国而言,最佳的选择都是 a2b2 策略,即互不干预。也就是说,当博弈双方发现合作时双方的绝对收益为 0,而无论提出指控还是受到指控其绝对收益都为负值时,则双方在策略选择上往往会趋向于合作。之所以出现这种结局,一方面是因为指控机制本身极大地增加了博弈双方的“背叛成本”或者说“欺诈成本”;另一方面是因为博弈双方的利益结构和偏好取向完全一致。正是这些约束条件使原先“囚徒困境”博弈的结果由负和博弈或者说非合作博弈转变成了正和博弈或者说合作博弈。总之,这一博弈过程验证了博弈论的一个经典结论:在博弈过程中,为了确保双方能够合作,双方就必须签订具有约束力的协定(在上述博弈过程中就是指控机制),任何一方如有违约行为,就将受到严厉的处罚;而且只有在处罚远大于违约所得到的好处时(在上述过程中就是指控成本远大于指控收益),合作才会是稳定的和长期的。

以上对指控机制的博弈论分析表明,该机制在实践中被各国冷落,很大程度上是各国之间基于自身利益的考量而反复博弈所导致的必然结果。如果说博弈论的分析稍显抽象的话,那么美国著名国际法学家路易斯·亨金与英国著名国际关系学者文森特的解释可谓直白明了、通俗易懂。亨金认为,“由于一个国家侵害本国国民的权利并未直接伤害到协议的其他参加国,因此,人们公认,其他参加国对揭露侵权者的行为既没有热情也不愿将此作为自己的义务……国家一般不会因为另一国国民的人权状况就冒轻易破坏两国关系的风险。”^[9]文森特则指出,“各国本身就是相互人权纪录的审判官。假如他们之间由于某种同病

相怜而不愿公开的相互谴责,以免这种政策会反过来用于攻击自己的不利之处,我们不应感到惊奇。”^[10]

三、影响指控机制实施效果的法律因素

指控机制是国际人权法的国际监督与实施机制,因此在一般意义上,也可以将其归属于国际法实施机制的范畴。所以,从国际法学的角度对指控机制展开研究自然是题中应有之义,具有当然的可行性与必要性。事实上,指控机制自确立以来所身处的尴尬境地,除了前述国际政治面向的若干原因之外,更有其深层次的法理根源:在微观层面,它是国际法实施机制之相互原则与国际人权条约非对应性特征之间内在矛盾的直接反映;在宏观层面,它是现代国际法体系中共存国际法与人权国际法之间结构性冲突的必然结果。

(一) 国际法实施机制相互原则与人权条约非对应性特征的内在矛盾

所谓国际法实施机制的相互原则或者说对应性,简单地说,就是指在国际法(条约和习惯都包括在内)的遵守、适用和执行过程中,国家间的权利义务关系是相互对应和互相制衡的。国际法实施机制的相互原则是与国际社会分散结构(或者称之为无政府状态)所导致的国际法体系的自助特性密切相连的。无疑,作为一种国际法的实施机制,指控机制就是建立在相互原则基础上的。

其实,相互原则不仅是国际法实施的基本立足点,也是贯穿包括创制、实施在内的国际法整体运行过程的一项主导原则。而且作为其创制结果的国际法本身也是由相互原则主导的:传统国际法基本上都是关于国家间相互权利义务关系的对应性规定。然而,国际人权条约或者说国际人权法的出现改变了这一状况。因为人权条约不仅具有传统条约的一般特征——对应性,还具有一项与传统条约根本对立的特点——非对应性。^[11]人权事务委员会第24号一般性意见、欧洲人权委员会对“奥地利诉意大利”案的判决以及美洲人权法院对“就《美洲人权公约》生效所做保留的效果”案的判决都特别强调了人权条约的这一特性。

关于非对应性的内涵,学者们从不同的角度做出了不同的解释。但概括各种解释的共同内核并结合前面对“相互原则”的定义,基本上可以将非对应性界定为:国际人权条约中权利义务配置的不对应和不对称。具体而言,人权条约中权利义务配置的不对应是指权利义务配置在国家与其国民之间,这显然有别于传统国际条约在国家间配置权利义务的特征。人权条约中权利义务配置的不对称则是指国家与国民之间不存在互应的权利义务关系,而表现为国家履行人权保护义务,而国民独享基本人权的单一状态。

在人权条约中,关于保护个人权利的实体性内容主要体现了其非对应性的一面;关于条约实施机制和程序的部分规定则在一定程度上体现了其对应性的一面。显然,非对应性与对应性是相互矛盾的。而人权条约的这种内在抵牾恰恰是指控机制实施不力的法理根源。正如孙世彦先生所指出的,“因为人权条约的一个特殊性质‘非相对应性’,即它们所注重的并不是缔约国相互之间的权利义务关系,而主要是每一缔约国与本国国民的关系,所以缔约国之间的相互制衡在很大程度上并不能保证人权条约的实效性。”^[12]

[9] [美]路易斯·亨金:《权利的时代》,信春鹰、吴玉章、李林等译,知识出版社1997年版,第74、77页。

[10] [英]R·J·文森特:《人权与国际关系》,凌迪、黄列等译,知识出版社1998年版,第129页。

[11] 钟瑞华等整理:《国际法的新发展学术研讨会综述》,载《法学研究》2007年第1期,第150页。

申言之,包括人权条约在内的国际条约作为国际法的规范载体,形式上仍然是“国家间法”而非“超国家法”。这些条约只是为协调各国人权保护法律制度而规定了一种国际标准,其具体实施尚需仰赖各缔约国将这种国际标准转化为国内法。这种转化行为同时也是缔约国在条约下承担的国际义务。正是基于条约的国家间法性质,为使各缔约国严格履行其国际义务,人权条约才规定了指控机制这样的监督机制。然而,类似指控机制的国家互动机制是传统国际条约基于相互原则所普遍采用的实施机制。当一国违反其条约义务时,从另一角度看便意味着他国的利益受到损害,其权利得不到实现。“这种基于相互原则的利害关系,是条约必须遵守原则的社会心理基础和道德源泉。”^[13]而且惟其如此,国家间互相监督的积极性方可被调动起来。对传统国际条约来说,类似指控机制的国家间监督机制十分必要,也发挥了极其重要的作用。但是人权条约却并非如此。在人权条约的实体内容上,缔约国之间不存在对应性的权利义务关系。而一旦国家间没有了对应性的权利义务关系,其相互监督的意愿必然要降低。此时,国家会普遍持有一种“事不关己,高高挂起”的心态。这种心态正是前文分析的所谓国家缺乏启动指控机制的利益内驱力。总之,就国际人权条约而言,虽然基于其“国家间法”的形式似乎可以适用国家间相互监督的条约实施机制,但由于其缔约国之间缺乏对应性权利义务关系,因而这种机制实际上难以奏效。

(二)现代国际法体系中共存国际法与人权国际法的结构性冲突

从根本上看,人权条约指控机制的实施现状是现代国际法体系中结构性冲突导致的必然结果。“现代国际法不仅仅是调整主权国家之间横向关系的法律,它还承担着调整国家与国际组织、国家与个人等纵向关系的任务。以国家为界面,上至国家组成的国际社会,下达国内社会的个人,现代国际法包括三种不同的规范结构:(1)规定国家对国家义务的‘共存国际法’;(2)规定国家对国际社会义务的‘合作国际法’;(3)规定国家对个人义务的‘人权国际法’,从而使国际法由过去的平面式的规范结构发展为现在的纵横交错的立体规范网络。”^[14]现代国际法体系中同时并存的这三代国际法规范或者说三个不同的结构板块既相互依赖又相互矛盾。特别是共存国际法与人权国际法之间的冲突日趋剧烈。

共存国际法通过规范各国的管辖权而确保国家间的和平共处,它追求的是以主权为支柱的秩序价值,维护的是传统的国家间体制。合作国际法规范的是各国共同关切的事项,强调国家在共存的基础上开展合作,力图促进各国的协调发展。人权国际法追求的则是非国家的“人权——正义”价值,其终极关注点不再是国家而是个人。这就意味着合作国际法和人权国际法势必会突破传统的国家间体制,对其加以部分乃至根本性的修正或变革,从而确立维护全人类自由、平等与公正的国际法律体制。因此,共存国际法、合作国际法以及人权国际法之间的冲突,其实是现代新型国际法律体制与传统国家间法律体制之间矛盾的产物。

在现代国际法体系中,人权国际法还没有完全冲破共存国际法的樊篱,各种人权条约确立的现行国际人权体制很大程度上仍然没有摆脱传统国家间体制的束缚。其表现就是人

[12] 孙世彦:《国际人权条约的形式分析》,载《现代法学》2001年第1期,第94页。

[13] 古祖雪:《论国际法的理念》,载《法学评论》2005年第1期,第48页。

[14] 古祖雪:《现代国际法的多样化、碎片化与有序化》,载《法学研究》2007年第1期,第137页。需要注意的是,不能将作为国际法结构板块的人权国际法与作为国际法部门的国际人权法混淆。人权国际法当然包含国际人权法,但除此之外它还涵盖了具有人权国际法性质的其他一些国际法部门或国际法规范,比如国际环境法、国际法发展法等。

权条约的实施机制仍然包含有传统的国家间体制所采用的指控机制。可以说,指控机制集中浓缩了现代国际法体系中共存国际法与人权国际法之间的结构性冲突。既然指控机制在本质上是一种传统的共存国际法的实施机制,其在人权国际法这一截然有别的领域得不到应用便大可理解了。

另外,需要指出的是,在类似指控机制的传统的共存国际法实施机制遭受冷落甚至被弃置不用时,报告制度、个人来文程序和实地调查程序等人权条约的新型实施机制却得到越来越广泛的应用,并取得了引人瞩目的成效。以个人来文程序为例,截至 2004 年,欧洲人权委员会/欧洲人权法院已处理了超过 12 万件的个人申诉案件。截至 2005 年,人权事务委员会共收到 1400 余件个人来文。截至 2000 年,禁止酷刑委员会也已经收到了 150 余件个人来文。

考察人权条约的三种新型实施机制可以发现,报告制度和实地调查机制建立在合作国际法的理念之上;由条约机构为代表的国际社会监督国家的人权保护义务;而个人来文程序则建立在人权国际法的理念之上;个人直接监督国家的人权保护义务。由此,这三种实施机制都绕开了国际关系因素的不利影响,从而在实践中发挥出了预期的功效。当然,它们也在一定程度上脱离了主权国家的掌控,因此各国在决定接受这三种机制,尤其是个人来文程序和实地调查程序的时候,都是极端审慎的。

四、结语:指控机制之前景

指控机制实施过程中的危机已经引起了相关条约机构的重视。在最近发布的第 31 号一般性意见中,人权事务委员会对此表达了关切:一方面,强调缔约国参与指控机制实际上是在履行条约义务;另一方面,更强调缔约国参与指控机制实际上是一种维护自身利益的权利。人权事务委员会在此的论证逻辑和内在理路是:首先将国家在国际人权法下所负担的人权保护义务界定为“对国际社会整体的义务”,然后基于此认定国家违反国际人权法下义务的行为是对国际社会整体利益的损害,因此任何国家都有权利抵制此种行为,这种抵制行为应当被视为是维护国际社会共同利益的行为,从而也是捍卫自身利益的行为。一言以蔽之,人权事务委员会意图通过把缔约国参与指控机制的行为定性为“公益诉讼”从而提高该激励机制的有效性。^[15]

从国际关系理论的视角来看,人权事务委员会的上述解决方案在某种程度上具有“建构主义”的性质。它试图通过改变国家对指控机制的集体认同,从而扩张国家对自身利益的理解,进而推动国家积极参与指控机制。这一建构主义的解决方案是否能引领指控机制走出使之畏葸不前的泥淖,目前尚不得而知。但是,共存国际法、合作国际法到人权国际法的演变轨迹已成为国际法不可逆转的发展趋势。这意味着身处当今的任何人、任何国家都理应更加具备宏大的人类整体意识,而这恰恰正是人权事务委员会的希望之所寄。为此,我们也许应当始终铭记约翰·亚当的名言:“没有任何人是与世隔绝自行存在的孤岛;每个人都是大洲陆地的一部分;如果海水冲走一块土石,欧罗巴就少了一角,正如一片流失的岩岬,也正如失去你自己或你朋友的家;每个消逝的生命都是我的损伤,因为我与整个人类相通;因此,莫问钟为谁鸣,它就为你而鸣!”

[15] 关于公益诉讼以及对国际社会整体的义务两者之间关系的系统阐释,See Alfred P. Rubin, *Actio Popularis, Jus Cogens and Offenses Erga Omnes?* New England Law Review(2001)Vol.35, pp.265-280.